

УДК 342.63 (477)

О. Г. Погребняк
*аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПЕРСПЕКТИВИ ЗАКОНОДАВЧОГО УРЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ АКТІВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ

На сучасному етапі розвитку держави основоположними задачами сучасного реформування системи органів публічного управління є остаточно побудова і впровадження сервісної моделі відносин у всіх без винятку сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування, наближення останніх до потреб конкретної фізичної або юридичної особи, суттєве підвищення якості обслуговування громадян, спрощення та чітко нормативне урегулювання різноманітних адміністративних процедур. Затвердження оптимально чіткого та зрозумілого порядку реалізації адміністративних процедур за допомогою інноваційних форм адміністрування тощо.

Інноваційний підхід та чітко визначена законодавством форма надання адміністративних послуг покликана вирішити ряд наявних сьогодні проблем у цій сфері, які свідчать про доволі низькі стандарти надання вказаних послуг. Серед таких складнощів, зокрема, можна назвати ускладнена адміністративна процедура отримання послуг; тривалі терміни надання; незручний режим роботи суб'єктів надання; погане облаштування приміщень уповноважених суб'єктів під потреби осіб з обмеженими фізичними можливостями; низький рівень інформаційного забезпечення тощо. Однією із пріоритетних сфер публічного управління, яка потребує свого реформування та розвитку, є сфера юстиції, а саме реєстрація актів цивільного стану, адже із реалізацією процедур у цій сфері так чи інакше (народження, реєстрація шлюбу тощо) стикається кожен громадянин, що проживає в Україні.

Теоретичні питання та практична реалізація адміністративних процедур у різні часи досліджувалися багатьма вченими-адміністративістами, серед найвідоміших такі, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, І.О. Картузова, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Є.О. Легеза, Д.М. Лук'янець, П.С. Лютіков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.Р. Нижник, А.Ю. Осадчий, Г.М. Писаренко, Н.Г. Саліщева, С.Г. Стеценко, В.П. Тимощук, А.М. Школик, О.М. Якуба та багато інших. Однак повного та комплексного дослідження питань саме адміністративних процедур реєстрації актів цивільного

стану не проводилося. Такий стан речей зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Тому, **метою статті** є визначення на підставі аналізу наукових і нормативних джерел поняття та змісту адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану, а також окреслити проблеми у цій сфері правозастосування та сформулювати пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства.

Концепція адміністративної реформи, що була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року передбачає, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі [2]. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам. Тому, необхідно звернути увагу, що для досягнення мети адміністративної реформи у ході її проведення має бути розв'язано у тому числі і таке завдання як запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади у цілому та органів реєстрації актів цивільного стану, зокрема, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання якісних адміністративних послуг. Досягнення поставленої мети стане можливим лише за умови чіткого визначення та нормативного закріплення процедур щодо діяльності уповноважених суб'єктів з метою задоволення прав та законних інтересів громадян.

Власне, ще на початку ХХ ст. В.Б. Авер'янов стверджував, що розвиток адміністративного права в Україні неможливий без законодавчого врегулювання процедурного аспекту відносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянами. Це зумовлено як необхідністю захисту прав приватних осіб у відносинах з органами публічної адміністрації, так і власне потребами підвищення ефективності діяльності останніх. Адміністративіст зазначав, що у західних демократіях розвиток законодавства про адміністративну процедуру призвів до такого стано-

вища, коли загалом адміністративне право у цих країнах регулює здебільшого діяльність публічної адміністрації [5, с. 195].

У даному випадку для з'ясування основних напрямків законодавчого закріплення та чіткого визначення діяльності органів реєстрації актів цивільного стану, важливим є визначення та формулювання поняття адміністративної процедури державної реєстрації актів цивільного стану. Слід зазначити, що проблематика адміністративних процедур, їх класифікація та співвідношення із суміжними правовими поняттями завжди цікавила вчених-адміністративістів. Наукова дискусія з приводу вказаних питань поділила вчених на окремі групи науковців залежно від різноманітних підходів до визначення сутності адміністративних процедур та їх місця у системі адміністративного права (або адміністративного процесу). Основною проблемою щодо визначення поняття та сутності адміністративних процедур все ж є їх співвідношення з адміністративним процесом. Учені-адміністративісти по-різному висвітлюють дане питання.

Так, С.Г. Стеценко адміністративний процес розуміє як урегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямована на розгляд та вирішення адміністративних справ [9, с. 43]. У цьому контексті С.Г. Стеценко пропонує наступну структуру адміністративного процесу з трьома складовими: 1) адміністративно-судовий процес, у межах якого здійснюється розгляд публічно-правових спорів в адміністративних судах; 2) адміністративно-управлінський процес, у межах якого здійснюється виконавчо-розпорядча діяльність органів публічної адміністрації (сукупності адміністративних процедур); 3) адміністративно-юрисдикційний процес, у межах якого здійснюється розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу [9, с. 44]. Слід зазначити, що є очевидним, що підхід вказаних учених-адміністративістів до цього питання був сформований насамперед під впливом бачення та розуміння адміністративного процесу у так званому широкому його вимірі. Однак для з'ясування поняття та особливостей реалізації адміністративних процедур саме у сфері державної реєстрації актів цивільного стану можна стверджувати, що сприйняття широкого розуміння адміністративного процесу як аксіоми не є правильним.

Досить влучно зазначає В.П. Тимошук, що таких ознак, які є в адміністративній процедурі, а саме цілісність та загальна спрямованість в адміністративному процесі у його широкому розумінні немає. Адже відомо, що діяльність органів реєстрації актів цивільного стану, зокрема щодо

прийняття адміністративних актів, та судове вирішення адміністративних спорів мають відмінні мету, завдання, принципи, склад та статус суб'єктів-учасників тощо. Так, одним із принципів судочинства, у тому числі адміністративного, вважається принцип змагальності, проте при вирішенні органом реєстрації актів цивільного стану індивідуальної справи про дію цього принципу не може йтися. Органи реєстрації при підготовці адміністративного акту виступають «лідером» провадження, а при розгляді справи судом – рівною стороною у спорі і т.д. Очевидною є також різна роль даних суб'єктів у двох видах відносин. У першому випадку адміністративний орган і приватна особа, як правило, спільно спрямовують свої зусилля на вирішення справи. А при розгляді спору в адміністративному суді приватна особа і орган реєстрації будуть виступати сторонами з різними інтересами [10, с. 54]. Не погоджується з широким розумінням адміністративного процесу також Р.С. Мельник. Автор зазначає, що в обґрунтування так званої «широкої» концепції адміністративного процесу, її авторами покладено виключно висновки (наукові концепції), сформульовані або за радянських часів, або представниками «неорадянської» школи адміністративного права [7, с. 289].

Тому у рамках дослідження поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану вбачається правильним розглядати адміністративний процес у вузькому його розумінні та відмежовувати категорії «адміністративний процес» та «адміністративна процедура».

У даному випадку можна погодитись із твердженням В.М. Бевзенка, який також висловлюється про беззаперечно відмежованість адміністративної процедури від адміністративного процесу. Такий підхід, на наш погляд, є беззаперечно цікавим та влучним. Так, розмірковуючи про систему адміністративного права, він зазначає, що серед галузей права адміністративно-правового циклу й адміністративно-процесуального змісту можна виділити такі, як: адміністративне (матеріальне право) та адміністративне процесуальне право (останнє вчений асоціює виключно із судовим порядком захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів у публічній сфері). При цьому адміністративне (матеріальне право) В.М. Бевзенко визначає як галузь права, призначення якої має полягати у врегулюванні здійснення, сприяння здійсненню фізичними і юридичними особами у публічних правовідносинах з публічною адміністрацією їх прав, законних інтересів у різних сферах суспільно-державного життя. На думку В.М. Бевзенка, адміністративна процедура – це, насамперед, інститут адміністративного (матеріального) права, загальний зміст та призначен-

ня якого описується у загальній частині цієї глазу права [4, с. 58].

Отже, керуючись теоретичними напрацюваннями вчених-адміністративістів та на основі особливостей специфіки роботи державних органів у сфері реєстрації актів цивільного стану можна стверджувати, що під адміністративною процедурою державної реєстрації актів цивільного стану розуміється встановлена законодавством сукупність послідовно вчинюваних органами державної реєстрації актів цивільного стану процедурних дій з розгляду та вирішення адміністративного звернення, результатом якого є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів звернення щодо реалізації адміністративної процедури.

Наступним питанням, що потребує вирішення, є питання законодавчого визначення та урегулювання порядку реалізації адміністративних процедур у сфері державної реєстрації актів цивільного стану. Насамперед необхідно звернути увагу на те, що на теперішній час єдиного, загального акту, який міг визначити поняття та закріпити особливості реалізації адміністративних процедур, немає. Слід згадати проект Адміністративно-процедурного кодексу, який мав би вирішити гостру проблему відсутності законодавчої визначеності у даній сфері. Але, по-перше, його так і не було прийнято, а по-друге, аналіз наявного перспективного кодифікованого адміністративно-процедурного акту, на жаль, не дозволяє позитивно оцінити напрацювання у цьому аспекті. Насамперед тому, що запропонована розробниками дефініція «адміністративна процедура» є надто узагальненим визначенням, і таким, що лише окреслює окремі ознаки такої процедури та не визначає жодних особливостей, наприклад, у тій же сфері державної реєстрації актів цивільного стану.

Однак необхідно констатувати, що сьогодні значним кроком стало схвалення Урядом надзвичайно важливого для України законопроекту «Про адміністративну процедуру», що був розроблений Міністерством юстиції [8]. Головним завданням цього документа є гарантія та захист прав і свобод, а також інтересів громадян. Адже пріоритетним у даному випадку є впровадження чіткої процедури дій державного службовця, як уповноваженої особи, яка розглядає та приймає рішення у конкретній процедурі. Також урегулювання роботи державних органів стосовно громадян для того, щоб усі були рівні перед законом, з метою уникнення свавілля та зловживання професійними повноваженнями суб'єктом, уповноваженим на вирішення процедури. Але про вирішення проблеми говорити зарано, адже тепер справа за Парламентом, який має прийняти акт у встановленому порядку. Та навіть за умов прийняття та введення у дію акту, питання специфіки сфери

цивільного стану не буде вирішеним. Адже, звертаючи увагу на особливості процедур державної реєстрації актів цивільного стану, на особливості зазначеної сфери, строки та особливості статуту окремих суб'єктів звернення щодо реалізації процедури, убачається необхідним прийняття окремого нормативного акту, який би міг урегулювати такі зазначені проблеми. Підтвердженням необхідності розробки та прийняття окремого нормативного документа у сфері реєстрації цивільного стану є окремі особливості таких процедур. Зокрема, серед особливих ознак процедур державної реєстрації актів цивільного стану слід визначити: 1) сфера об'єктивізації – діяльність в окремій специфічній сфері – сфері цивільного стану, яка має свої особливості галузі правового регулювання (цивільно-правова); 2) окрема правова детальна регламентація порядку звернення, розгляду та строків щодо прийняття рішення; 3) специфічний суб'єктний склад; 4) цілеспрямованість на отримання результату; 5) результатом є прийняття адміністративного акту, який встановлює, змінює чи припиняє права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин [3], що виникають, а досить часто констатує наявність юридичного факту.

Необхідно констатувати, що на теперішній час окремим актом, який регулює сферу державної реєстрації актів цивільного стану, є закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» 2010 р., однак стверджувати, що правовий акт визначає процедуру реєстрації чи то статус суб'єктів, які беруть участь у процедурі, строки та особливості провадження, на жаль, не доводиться. Тому процес реформування, нормативного вираження та розвитку адміністративних процедур у сфері державної реєстрації є вимогою сьогодення. Питанню має бути приділена достатня увага як учених-теоретиків, і практиків – державних службовців, так і парламентаріїв.

Література

1. Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01 липня 2010 р. № 2398-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2398-17> (дата звернення: 12.12.2018).
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи України: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення: 12.12.2018).
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.Р. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
4. Бевзенко В.М. Деякі теоретичні міркування щодо адміністративних процесуальних і процедурних категорій у вітчизняній адміністративно-правовій та адміністративно-процесуальній науці. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2011. № 3. С. 56–62.

5. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

6. Дрозд О.Ю., Левченко О.В. Безконтактні адміністративні послуги Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру: питання теорії та практики: монографія. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2016. 200 с.

7. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... доктора юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

8. Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: <http://old.minjust.gov.ua/file/42462.docx> (дата звернення: 12.12.2018).

9. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. Право України. 2011. № 4. С. 39–46.

10. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

Анотація

Погребняк О. Г. Перспективи законодавчого урегулювання адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану. – Стаття.

У статті досліджується питання нормативного удосконалення роботи органів реєстрації актів цивільного стану. Звертається увага на основні напрямки їх діяльності, визначаються повноваження та акцентується увага на проблемних питаннях реалізації державної політики у сфері реєстрації актів цивільного стану. Визначається поняття адміністративних процедур державної реєстрації актів цивільного стану та їх ознаки. Проводиться аналіз чинного законодавства щодо порядку реалізації адміністративних процедур у сфері реєстрації актів цивільного стану та аргументується необхідність та перспективи подальшого вдосконалення подальшого нормативного розвитку.

Ключові слова: орган виконавчої влади, адміністративний процес, адміністративна процедура, акти цивільного стану.

Аннотация

Погребняк О. Г. Перспективы законодательного урегулирования административных процедур в сфере регистрации актов гражданского состояния. – Статья.

В статье исследуется вопрос нормативного совершенствования работы органов регистрации актов гражданского состояния. Обращается внимание на основные направления их деятельности, определяются полномочия и акцентируется внимание на проблемных вопросах реализации государственной политики в сфере регистрации актов гражданского состояния. Определяется понятие административных процедур государственной регистрации актов гражданского состояния и их признаки. Проводится анализ действующего законодательства о порядке реализации административных процедур в сфере регистрации актов гражданского состояния и аргументируется необходимость и перспективы дальнейшего совершенствования дальнейшего нормативного развития.

Ключевые слова: орган исполнительной власти, административный процесс, административная процедура, акты гражданского состояния.

Summary

Pogrebnyak O. G. Prospects of legislative regulation of administrative procedures in the field of registration of civil status acts. – Article.

The article deals with the issue of normative improvement of the work of civil registration authorities. The attention is focused on the main directions of their activity, the powers are determined and attention is focused on the problem issues of the implementation of state policy in the field of registration of civil status acts. The notion of administrative procedures for state registration of acts of civil status and their characteristics is determined. An analysis of the current legislation on the procedure for the implementation of administrative procedures in the field of registration of civil status acts is being carried out and the necessity and prospects for further improvement of further normative development are argued.

Key words: executive body, administrative process, administrative procedure, acts of civil status.